

A.G.- 24/2021

INFC. - 2020/646

S.G.C.- 75/2021

S.J.- 337/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación académica y el currículo de la etapa de Educación Infantil.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El 19 de abril de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto.

- Dictamen 6/2022, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de 10 de marzo de 2022 así como el voto particular conjunto emitido por las Consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 10 de marzo de 2022.

- Informe 15/2022, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 23 de febrero de 2022.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 12 de abril de 2022, por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía).

- Informe de impacto por razón de género de de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 24 de febrero de 2022, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 25 de febrero de 2022, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 24 de febrero de 2022, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 24 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 1 de marzo de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 2 de marzo de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 23 de febrero de 2022; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 28 de febrero de 2022; y de la,

Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 28 de febrero de en que se hace constar que no realizan observaciones al Proyecto.

- Escritos con observaciones al Proyecto de Decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 1 de marzo de 2022 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, a instancia de la Dirección General de Igualdad, de 4 de marzo de 2022.

Escrito del Director General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 12 de febrero de 2022.

-Informe del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 24 de febrero de 2022.

-Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 18 de marzo de 2022.

- Orden 233/2022 de 3 de febrero de 2022 del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno por la que declara la tramitación urgente del Proyecto.

- Resolución del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía), de 24 de marzo de 2022, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Alegaciones, con entrada el 5 de abril de 2022, formuladas en trámite de audiencia e información pública por AMEIGI; por la Junta de Portavoces de Educación Infantil, 0 a 6 años; por Comisiones Obreras de Madrid y por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía de 18 de abril de 2022, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto el desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (en adelante, Real Decreto 95/2022).

Se compone de una Parte Expositiva, de una Parte Dispositiva, conformada por dieciocho artículos y una Parte Final integrada por dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, seguido de dos Anexos.

El artículo 1 regula el objeto; el artículo 2, el ámbito de aplicación; el artículo 3, los principios generales de la etapa; el artículo 4, el currículo; el artículo 5, los objetivos de la etapa; el artículo 6, las competencias clave; el artículo 7, las áreas; el artículo 8, las enseñanzas de religión; el artículo 9, las enseñanzas de lengua extranjera; el artículo 10, las enseñanzas en lengua extranjera; el artículo 11, los principios pedagógicos; el artículo 12, los contenidos transversales; el artículo 13 el horario; el artículo 14, la propuesta pedagógica; el artículo 15, la atención a las diferencias individuales; el artículo 16, la evaluación; el artículo 17, la autonomía de los centros y el artículo 18, el calendario escolar.

La Disposición Adicional primera incluye la exposición a una lengua extranjera en el primer ciclo.

La Disposición Adicional segunda contempla la posibilidad de permanencia de un año más en la etapa.

La Disposición Transitoria primera se refiere al mantenimiento de efectos del Decreto 17/2008, de 6 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan para la Comunidad de Madrid las enseñanzas de la Educación Infantil.

La Disposición Transitoria segunda se refiere a la vigencia de otras normas autonómicas vigentes sobre la materia mientras no exista normativa básica.

La Disposición Derogatoria única establece las normas que van a ser derogadas.

La Disposición Final primera concreta el calendario de implantación.

La Disposición Final Segunda contempla la habilitación para el desarrollo normativo.

En último lugar, la Disposición Final tercera establece la entrada en vigor de la norma.

El Anexo I, se refiere a la contribución de la Educación Infantil a las competencias clave y el Anexo II a las áreas de la Educación Infantil.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 149.1, en su regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, en particular, la ordenación y el currículo de la etapa de educación infantil.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, en particular, la ordenación y el currículo de la etapa de educación infantil.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia"* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que

no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Sentado cuanto antecede, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

El artículo 6 de la LOE al regular el currículo establece:

“1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

2. El currículo irá orientado a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y alumnas, garantizando su formación integral, contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándoles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual. En ningún caso podrá suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

6. Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.

7. El Gobierno incluirá en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad que, en cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolle las funciones a las que se refieren los apartados tercero y cuarto de este artículo y contribuya a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas, sin perjuicio de lo previsto para la actualización de currículos de enseñanzas de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.

8. Los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta Ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

9. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.” (El subrayado es nuestro)

El artículo 6.bis) de la propia LOE establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las Comunidades autónomas en los siguientes términos:

“1. Corresponde al Gobierno:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
 - b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
 - c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.
 - d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
 - e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.
2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.
 3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.

Por otra parte, el artículo 12 de la propia LOE, regula los principios generales de la Educación Infantil:

- “1. La educación infantil constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad.
2. Los centros que acojan de manera regular durante el calendario escolar a niños y niñas con edades entre cero y seis años deberán ser autorizados por las Administraciones educativas como centros de educación infantil.
3. La educación infantil tiene carácter voluntario y su finalidad es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social, cognitivo y artístico del alumnado, así como la educación en valores cívicos para la convivencia.
4. Con objeto de respetar la responsabilidad fundamental de las madres y padres o tutores legales en esta etapa, los centros de educación infantil cooperarán estrechamente con ellos.

5. La programación, la gestión y el desarrollo de la educación infantil atenderán, en todo caso, a la compensación de los efectos que las desigualdades de origen cultural, social y económico tienen en el aprendizaje y evolución infantil, así como a la detección precoz y atención temprana de necesidades específicas de apoyo educativo”.

De acuerdo con dichos principios y en base a tales competencias, se ha publicado el Real Decreto 95/2022.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida. El Proyecto responde a las competencias autonómicas indicadas para desarrollar lo establecido, con carácter básico, en la LOE y en el Real Decreto 95/2022.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza igualmente por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este

sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el

procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“El proyecto de decreto objeto de esta MAIN no ha sido sometido a consulta pública, debido al carácter urgente de esta iniciativa normativa. Su elaboración por esta vía de urgencia implica lo establecido en el artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. En virtud de lo anterior, se obra al amparo de la Orden 233/2022 del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, de 3 de febrero, por la que se declara la tramitación urgente del proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil”.

Por ello, quedaría justificada la omisión del trámite de consulta pública en virtud de la tramitación de urgencia declarada por Orden 233/2022 de 3 de febrero de 2022 del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 7 del Decreto 52/2021.

La norma, además, es propuesta por la hoy Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente propuesta de decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del

contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 25 de marzo y el 5 de abril de 2022, habiéndose presentado cuatro escritos de alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Además, se ha incorporado Informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de 18 de marzo de 2022, en virtud del artículo 7 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid,

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que varias consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa".

El Proyecto de Decreto se encuentra incluido en el Plan Normativo para la XII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las "Directrices") que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid "por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa(...)", como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

"Prima facie", nos detendremos en el título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva y una Parte Dispositiva.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: Dictamen del Consejo Escolar; informe del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia; informes relativos al impacto por razón de género; al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género; el informe de Coordinación y Calidad Normativa, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

En relación con el preceptivo Informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se señala que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*” (el subrayado es nuestro).

Por último, advertimos que en la fórmula promulgatoria se añade a la expresión “*oída/de acuerdo con*”, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como el Dictamen 280/2019, de 27 de junio de 2019, que indica: “*(...) Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída” y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto.*”

Se sugiere suprimir, en el párrafo segundo, la expresión “*De conformidad con todo lo anteriormente expuesto*”, por no ser adecuada en una disposición normativa, siendo más propia en la MAIN. De igual forma se sugiere suprimir la expresión “*que a continuación se presenta*”, contenida en el párrafo sexto, y la expresión “*en el real decreto reseñado anteriormente*”, contenida en el párrafo séptimo, pudiéndose sustituir por “en el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero”.

Por último, se hace necesario revisar el título del Real Decreto 95/2022, contenido en el párrafo primero, a fin de ajustarlo al tenor literal del título de la norma, conforme dispone la Directriz 73.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia, constituida por la LOE y el Real Decreto 95/2022, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

Cabe señalar, con carácter preliminar, que el Proyecto responde al esquema general que fija la normativa básica en la determinación del currículo, y que pasa por la intervención sucesiva del Gobierno de la Nación, las Administraciones Educativas, y los centros docentes en uso de su autonomía. Así nos lo recuerda, de manera ilustrativa, el Dictamen 172/2013, de 18 de abril, del Consejo de Estado, emitido a propósito del Anteproyecto de la LOMCE:

“En la normativa vigente, la determinación del currículo se rige -según los actuales artículos 6.2, 3 y 4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación- por una serie de reglas que se

aplican de manera uniforme a todas las enseñanzas, etapas y ciclos educativos: primera, el Gobierno fija, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo; segunda, los contenidos básicos del currículo requieren el 55 por 100 de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan; tercera, las Administraciones educativas establecen el currículo de las distintas enseñanzas, del que forman parte los aspectos básicos fijados por el Gobierno; cuarta, los centros docentes desarrollan y completan el currículo en uso de su autonomía”.

También la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación establece en su Parte Expositiva la siguiente estructura en relación con los currículos:

“También se asegura una formación común, se garantiza la homologación de los títulos, se encomienda al Gobierno la fijación de los objetivos, las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de los aspectos básicos del currículo, que en conjunto constituyen lo que se conoce como enseñanzas mínimas, y a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas. Se recupera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, que requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan, estableciendo asimismo la asignación de un porcentaje a los centros. Además, se hace referencia a la posibilidad de establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos”.

Igualmente, el ya citado artículo 6 de la LOE, en el apartado 5, establece que:

“Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos”.

Los **artículos 1 y 2** establecen el objeto y ámbito de aplicación de la norma, sin que quepa realizar consideración alguna sobre ello.

Se advierte, no obstante, del error consignado en el título del Real Decreto 95/2022, al omitirse el artículo “la”, debiéndose referir a “las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil”, observación extensiva al artículo 2 en que ha de referirse a “las enseñanzas de la Educación Infantil”, y al artículo 4.3 y 7.2 entre otros. Así sería conveniente revisar la redacción del texto.

El **artículo 3** enumera los principios generales de la Educación Infantil.

El apartado 1 reproduce el artículo 3 del Real Decreto 95/2022, recogiendo el carácter voluntario previsto en el apartado 1 del artículo 5. En este punto, se sugiere suprimir la expresión introductoria “*De conformidad con el artículo 3 del Real Decreto 95/2022*”, por ser innecesaria al recogerse expresamente en la parte expositiva que el objeto de esta norma es ordenar, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 95/2022, la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, al tiempo que dicha mención no es del todo exacta, al referirse el artículo 3 del Real Decreto 95/2022, a “la etapa de Educación Infantil en el marco del sistema educativo”, recogiéndose expresamente los Principios generales en el artículo 5.

Con carácter general, se hace extensivo a todo el articulado, la recomendación de suprimir la alusión referida a “De conformidad con el Real Decreto 95/2022” o “De acuerdo con el Real Decreto 95/2022. Así en el artículo 7.1; 6.1; 8; 16.1 y 5; 17.8.

El apartado 2 recoge los fines de la Educación Infantil que establece el artículo 4 del Real Decreto 95/2022.

El apartado 3 responde al tenor del apartado 3 del artículo 5 del Real Decreto 95/2022.

Finalmente, el apartado 4, se ajusta al contenido del apartado 5 del artículo 14 del Real Decreto 95/2022.

El **artículo 4**, tras incorporar la definición de currículo que hace la LOE, complementa las definiciones de distintos elementos curriculares que introduce el Real Decreto 95/2022 en el artículo 2, incluyendo las de contenidos, contenidos transversales y métodos pedagógicos.

A la vista de lo regulado en el artículo 4 proyectado, sería más adecuado titular el artículo “Definiciones”, en coherencia con lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 95/2022 y atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28.

Se sugiere revisar la redacción de este artículo a fin de dotarle de un mayor rigor normativo suprimiendo las expresiones “De conformidad con lo establecido (...)”; “Si bien el artículo (...) a los efectos de este decreto (...)”.

No obstante, se hace necesario completar la enumeración de las definiciones que contiene el artículo 2 del Real Decreto 95/2022, al omitirse las definiciones de los conceptos “Saberes básicos” y “Situaciones de aprendizaje”.

El **artículo 5** respeta el contenido del artículo 7 del Real Decreto 95/2022 complementándolo con dos objetivos adicionales: iniciarse en el conocimiento de las ciencias y aproximarse e iniciar el aprendizaje de una lengua extranjera.

El **artículo 6**, apartado 1, enumera las competencias clave recogidas en el Anexo I del Real Decreto 95/2022: “Competencias Clave de la Educación Infantil”.

El apartado 2 reconoce la transversalidad de las competencias clave de la enseñanza básica como también lo hace la norma básica en el Anexo I en los siguientes términos:

“De acuerdo con lo expresado en la Recomendación, no existe jerarquía entre las distintas competencias, ya que se consideran todas igualmente importantes. Tampoco se establecen entre ellas límites diferenciados, sino que se solapan y entrelazan. Tienen, por tanto, carácter transversal: ninguna se corresponde directa y unívocamente con una única área; y todas se adquieren y desarrollan a partir de los aprendizajes que se producen en las distintas áreas. Este carácter transversal de las competencias favorece el enfoque globalizado propio de la etapa de Educación Infantil”.

El apartado 3 se remite al Anexo I del Proyecto en cuanto al desarrollo de las competencias clave de la Educación Infantil.

El apartado 4 está en consonancia con la definición de método pedagógico incluida en el artículo 4 del Proyecto.

El **artículo 7** respeta el contenido del artículo 8 del Real Decreto 95/2022 y se remite, en cuanto al currículo de la Comunidad de Madrid, al Anexo II del Proyecto.

El **artículo 8** responde y desarrolla la Disposición Adicional primera del Real Decreto 95/2022, que a su vez se remite a la Disposición Adicional segunda de la LOE.

El **artículo 9**, incorpora una primera aproximación a una lengua extranjera en el currículo del segundo ciclo de la etapa. A tales efectos, en el área III “Comunicación y representación de la realidad”, se añade el bloque J “Lengua extranjera”, a los prescriptivos y reconocidos en el Real Decreto 95/2022. Se trata de un complemento autonómico del currículo básico.

El artículo 14, apartado 5 de la LOE establece que:

“Las Administraciones educativas fomentarán el desarrollo de todos los lenguajes y modos de percepción específicos de estas edades para desarrollar el conjunto de sus potencialidades, respetando la específica cultura de la infancia que definen la Convención sobre los derechos del Niño y las Observaciones Generales de su Comité. Con esta finalidad, y sin que resulte exigible para afrontar la educación primaria, podrán favorecer una primera aproximación a la lectura y a la escritura, así como experiencias de iniciación temprana en habilidades numéricas básicas, en las tecnologías de la información y la comunicación y en la expresión visual y musical y en cualesquiera otras que las administraciones educativas autonómicas determinen.

Corresponde asimismo a las Administraciones educativas fomentar una primera aproximación a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la educación infantil, especialmente en el último año”.

Los apartados 3 y 4 se refieren al profesorado que podrá impartir docencia en el idioma correspondiente.

En cuanto a los centros públicos, lo harán los maestros con la especialidad de lengua extranjera, conforme al Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (en adelante, Real Decreto 1594/2011).

En relación con los centros privados, el proyecto enumera las titulaciones y habilitaciones que permitirían llevarlo a efecto.

El Real Decreto 476/2013, de 21 de junio, regula las condiciones de cualificación y formación que deben poseer los maestros de los centros privados de Educación Infantil y de Educación Primaria.

El citado Real Decreto, de carácter básico según la Disposición Adicional primera, regula, en el artículo 2, el profesorado que puede impartir docencia en Educación Infantil.

El Proyecto complementa tal regulación incorporando las titulaciones y certificados que permiten impartir, en la Comunidad de Madrid, enseñanzas de inglés.

Hay que poner de manifiesto que el apartado 3 de la norma básica permite, que el segundo ciclo de Educación Infantil, sea impartido por los Maestros a los que se refiere el apartado 1 del artículo o, cuando las enseñanzas impartidas lo requieran, por Maestros de otras especialidades.

Las titulaciones que incorpora el Proyecto son similares a las exigidas por la norma básica para impartir idiomas en lengua extranjera (artículo 5).

El **artículo 10** responde a la habilitación contenida en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 95/2022.

La habilitación lingüística se exige en la actualidad para impartir el contenido de las áreas de segundo ciclo en una lengua extranjera en centros públicos y privados financiados con fondos públicos en virtud de la Orden 1275/2014, de 11 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento de obtención de la habilitación lingüística en lengua extranjera para el desempeño de puestos bilingües en centros docentes públicos y en centros privados sostenidos con fondos públicos, de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria, de la Comunidad de Madrid, no para hacerlo en los privados.

De acuerdo con ello, el principio de seguridad jurídica exigiría aclarar el precepto concretando si las dos opciones que plantea el apartado 3 son posibles para impartir la docencia en centros públicos, privados y concertados.

La Disposición Adicional segunda del Real Decreto 1594/2011, establece que las Administraciones educativas regularán los requisitos de formación añadidos que se exigirán, al personal funcionario del Cuerpo de Maestros especialista en Educación Infantil, para impartir en una lengua extranjera las enseñanzas de esta etapa en los centros cuyos proyectos educativos comporten un régimen de enseñanza plurilingüe. Dichos requisitos acreditarán, a partir del curso académico 2013/2014, al menos, competencias de un nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, en la lengua extranjera correspondiente.

De acuerdo con ello, sería correcta la exigencia, en cualquier caso, del nivel C1.

En cuanto al apartado 4, se limita a remitirse a una futura normativa para determinar los requisitos y condiciones a los que deban ajustarse los centros ya autorizados en alguno de los Programas Bilingües de la Comunidad de Madrid.

Se sugiere concretar los términos de la habilitación.

El **artículo 11** responde al contenido del artículo 6 del Real Decreto 95/2022, salvo la omisión, en el apartado 3, de la referencia a que la imagen positiva de los alumnos esté “libre de estereotipos discriminatorios” tal y como prescribe el precitado artículo 6.5 *in fine*.

El proyecto se refiere a una imagen libre que, aunque podría incorporarse al precepto, es diferente del principio pedagógico acogido por la norma básica.

Esta consideración tiene carácter esencial

El **artículo 12** incluye contenidos transversales como complemento de los establecidos en el currículo básico, respondiendo a la definición contenida en el artículo 4.b) del Proyecto.

El **artículo 13**, desarrolla y complementa el artículo 11 del Real Decreto 95/2022 respetando su contenido.

El **artículo 14** regula la propuesta pedagógica como documento institucional que recoge el carácter educativo de uno y otro ciclo y responde a la autonomía pedagógica de los centros conforme a los artículos 120 y 121 de la LOE.

El artículo 14, apartado 2 de la LOE establece que el carácter educativo de uno y otro ciclo será recogido en una propuesta pedagógica por todos los centros que impartan Educación Infantil.

Los apartados 1 y 3 responden al contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 10 del Real Decreto 95/2022.

El **artículo 15** responde al tenor del artículo 13 del Real Decreto 95/2022.

El apartado 4 recoge la propuesta presentada por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas que respondería igualmente a las exigencias del citado artículo.

El **artículo 16** desarrolla el artículo 12 del Real Decreto 95/2022.

El **artículo 17** regula la autonomía de los centros respetando, desarrollando y completando el contenido de los artículos 120 y 121 de la LOE y 14 y 10.2 del Real Decreto 95/2022, normas a las que se remite el propio artículo.

El **artículo 18** regula el calendario escolar conforme a la Disposición Adicional quinta, de la LOE que establece que las Administraciones educativas fijarán anualmente el calendario escolar.

El Proyecto asume para la Educación Infantil el número mínimo de 175 días lectivos que la LOE establece para las enseñanzas obligatorias.

La **Disposición Adicional primera** complementa el apartado 5 del artículo 14 de la LOE incluyendo como posibilidad, en el primer ciclo de Educación Infantil, el desarrollo de experiencias educativas de exposición a una lengua extranjera.

La **Disposición Adicional segunda** incorpora una medida individualizada desarrollando las recogidas en el artículo 13, apartados 1 a 3 del Real Decreto 95/2022, con carácter general, y en los artículos 74 de la LOE y 13, apartados 4 y 5 del citado Real Decreto, en relación con el alumnado que presente necesidades educativas especiales.

En cuanto al apartado tercero, el principio de seguridad jurídica requiere aclarar lo que implica el que la medida se contemple con carácter general para el alumnado con necesidades educativas especiales y prematuros, pues no queda claro si se amplía un curso en todos estos casos, lo que supondría que se conculcase el principio de atención a las diferencias individuales, y si se requiere tramitar el procedimiento de autorización o no en relación con ellos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En la actualidad, la Orden 1190/2021, de 29 de abril, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se regula la medida de permanencia de un año más en el primer ciclo de la etapa de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid regula la materia objeto de la disposición en el primer ciclo de la Educación Infantil.

Las **Disposiciones Transitorias primera y segunda** responden a la Directriz 40, apartado b).

En cuanto a la **Disposición derogatoria única**, la Directriz 41 establece que se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

Por ello, debería suprimirse el inciso primero de carácter genérico, si bien de mantenerse la redacción propuesta debería estructurarse su contenido en dos apartados.

La **Disposición Final primera** establece el calendario de implantación del currículo.

La **Disposición Final segunda** del Proyecto bajo la rúbrica "*Habilitación para el desarrollo normativo*", faculta al titular de la Consejería con competencias en materia de

Educación *“para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este decreto”*.

En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en esa Disposición, pues el término “ejecución”, hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada disposición en lo que atañe a la inclusión del término “ejecución”, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada de desarrollo, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal.

La **Disposición Final tercera** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

El **Anexo I**, respeta y desarrolla el Anexo I del Real Decreto 95/2022 concretando el contenido de cada una de las competencias clave.

El **Anexo II** partiendo de las tres áreas: crecimiento en armonía, descubrimiento y exploración del entorno y comunicación y representación de la realidad responde en cuanto al

currículo de la Comunidad de Madrid a lo establecido en el artículo 9, apartado 2 del Real Decreto 95/2022 en relación con el al Anexo II del propio Real Decreto.

El artículo 9.2 establece:

“2. En el anexo II se fijan las competencias específicas de cada área, que serán comunes para los dos ciclos de la etapa, así como los criterios de evaluación y los contenidos, enunciados en forma de saberes básicos. Estos elementos curriculares se establecen con carácter orientativo para el primer ciclo y conforman, junto con los objetivos de la etapa, las enseñanzas mínimas del segundo ciclo”.

En cuanto a las competencias específicas, criterios de evaluación y contenidos o saberes del segundo ciclo de la Educación Infantil en las tres áreas, el proyecto desarrolla y complementa la norma básica se ajusta aparentemente a los contenidos mínimos que establece el Anexo II del Decreto 95/2022.

Así, entre otros contenidos adicionales, se incorpora en el área III “Comunicación y representación de la realidad”, el bloque J “Lengua extranjera”. Se trata de una primera aproximación a la lengua extranjera.

Sin embargo, la apreciación de tales ajustes es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico, por lo que hubiera sido muy conveniente que hubiera mediado un pronunciamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en su condición de órgano superior de consulta en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid –artículo 1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo-. Sin embargo, en el presente supuesto, el Informe de su Comisión Permanente, referenciado en los antecedentes del presente Dictamen, no contiene pronunciamiento expreso sobre tal extremo.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial y atención de las no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación, Universidades,
Ciencia y Portavocía**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**